



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

**Asunto:** Acción de tutela N° 2020 – 184  
Sentencia Primera Instancia

**Fecha:** Tres de agosto de dos mil veinte

De conformidad con lo establecido en el artículo 29 del Decreto Nacional 2591 de 1991 se emite sentencia de primer grado en la actuación de la referencia.

**1.- Identificación de la solicitante:** (Art. 29 Num. 1 D. 2591/91):

Eduardo Valencia Méndez, identificado con cédula de ciudadanía No. 17.628.943.

**2.- Identificación de quien provenga la amenaza o vulneración:** (Art. 29 Num. 2 D. 2591/91):

a) La actuación es dirigida por la tutelante en contra de:

- Administradora de Fondos de Pensiones Porvenir.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

b) Vinculadas:

- Administradora Colombiana de Pensiones Colpensiones.
- Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Bogotá.
- Caja de Compensación Familiar Compensar.
- Ministerio de Defensa.
- Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Neiva.

**3.- Determinación del derecho tutelado:** (Art. 29 Num. 3 D. 2591/91):

La accionante indica que se trata de los derechos fundamentales al debido proceso, legítima confianza, seguridad social y mínimo vital.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

**4.- Síntesis de la demanda:**

a) *Hechos:* El accionante manifestó:

- La Sociedad Administradora de Fondo de Pensión y Cesantías Porvenir, mediante comunicación del 9 de abril de 2016 rechazó la solicitud de pensión, en tanto no obtuvo el pago de bono pensional solicitado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y habían inconformidades con la historia laboral.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público indicó que la solicitud de traslado del bono pensional debía ser realizado por Porvenir.
- El Tribunal Superior de Bogotá en sentencia del 31 de mayo de 2016, amparó el derecho al debido proceso administrativo y ordenó a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial se pronunciara respecto de las inconformidades de la historia laboral, la remitiera a la OBP para que continuara con el trámite del bono pensional, y Porvenir resolviera respecto de la prestación económica.
- El Director Ejecutivo Seccional informó que el 8 de junio de 2016 remitió los formatos 1 y 2 a la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda, para el trámite de pensión.
- Mediante radicado 0200001129969300 Porvenir indicó que el saldo en la cuenta individual de ahorro pensional no permitía acceder a pensión de vejez, desacatando el fallo de tutela.
- En el año 2016 tenía 58 años por tanto Porvenir le informó que debía esperar a cumplir 62 años, los cuales cumplió el 9 de junio de 2020.
- Por las enfermedades padecidas no pudo volver a trabajar ni cotizar, no tiene ninguna renta, ni fuente de ingresos que le permita satisfacer las necesidades básicas de sostenimiento, vive de lo que le suministra su hija.
- El 18 de junio de 2020 solicitó a Administradora de Fondos de Pensiones Porvenir S.A., nuevamente el trámite de pensión, y que realizará el trámite pertinente ante la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el pago de la pensión de vejez.
- La respuesta fue que debía culminar el proceso de conformación de la historia laboral que se encontraba en trámite, y una vez finalizada lo invitarían a formalizar la solicitud de pensión.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

- Porvenir le sigue poniendo trabas a lo que ordenó el Tribunal Superior en fallo del 31 de mayo de 2016, donde la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial realizó la subsanación.
  - La dilación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público OBP, vulnera el derecho al mínimo vital de las personas.
  - El desorden administrativo y negligencia de la accionada vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, confianza legítima y mínimo vital.
- b) *Petición:* Amparar los derechos deprecados y ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público emita y expida el bono pensional, para que Administradora de Fondo de Pensión y Cesantías S.A., resuelva de fondo sobre la prestación económica.

**5- Informes:** (Art. 19 D.2591/91)

- a) Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A.
- La petición del accionante se constituye en un hecho superado, dado que el derecho de petición fue respondido de fondo en término.
  - El señor Eduardo Valencia Méndez no cumple con los requisitos de ley para acceder a una pensión de vejez contemplados en el artículo 64 de la Ley 100 de 1993. No cuenta con recursos para el pago de una mesada pensional de por lo menos el 110.
  - El fallo del Tribunal Superior de Bogotá no emitió orden alguna a Porvenir S.A., y si así fuera, lo procedente entonces sería el incidente de desacato.
  - El accionante cotizó 1150 semanas, por lo que eventualmente podría acceder a una pensión mínima, la cual correspondería atender a la Nación a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, siempre y cuando con los requisitos del artículo 65 de la Ley 100 de 1993, y acorde con lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 832 de 1996.
  - Sin embargo como requisito previo se exige que el bono pensional este reconocido en el sistema interactivo de bonos pensionales, donde en el caso de marras se encuentra detenida la emisión del bono pensional, en tanto la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Neiva, no ha



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

confirmado la historia laboral, lo que impide a Porvenir solicitar la emisión y reconocimiento del bono pensional, y consecuentemente el reconocimiento de la pensión mínima.

- Hasta que no se encuentre emitido el bono pensional con la historia laboral confirmada, no se puede determinar el beneficio de pensión.
- Porvenir tiene una labor de medio, en tanto no emite ni expide bonos pensionales, solo realiza los trámites de solicitud.
- Debe integrarse el contradictorio con la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (art. 19 Dec. 1513 de 1998), y Nación - Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Se desconoce el carácter subsidiario de la acción de tutela, dado que la actora cuenta con el procedimiento laboral ordinario.
- El accionante no allego pruebas de sufrir un perjuicio irremediable.

b) Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

- La actuación es temeraria en tanto ya había sido formulada acción de tutela que correspondió al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala Penal, donde se accionó contra AFP Porvenir y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Oficina de Bonos Pensionales, y se perseguía el mismo fin de emisión de bono pensional y reconocimiento de una prestación económica.
- No se presentó derecho de petición ante la entidad, sino ante AFP Porvenir.
- La entidad responsable de determinar la prestación es AFP Porvenir.
- No le compete determinar si el accionante cuenta con capital que le permita acceder a una pensión de vejez.
- El actor tiene derecho a que se emita bono pensional tipo A modalidad 2 por haberse trasladado al régimen individual, con posterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993.
- El bono pensional fue detenido en tanto el empleador no había confirmado la historia laboral, y por tanto no puede realizar la liquidación con una historia laboral no confirmada.
- No le corresponde corregir las inconsistencias de la historia laboral.
- La nación no es el emisor ni cuotapartista en el bono pensional tipo A modalidad 1 del señor Eduardo Valencia Méndez.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

- Solicita rechazar de plano la acción de tutela por ser improcedente para exigir el reconocimiento, emisión y/o pago de bonos pensionales, por tratarse de derechos de carácter legal y económico.
- Se debe tener en cuenta lo manifestado en las sentencias T-671 de 2000 y T-1103 de 2001, que la acción de tutela no es un mecanismo para obtener la expedición o pago del bono pensional, cuando se utiliza para pretermitir el trámite administrativo.
- AFP Porvenir debe ingresar en el sistema interactivo la solicitud correcta de emisión y rendición del bono pensional, del actor. Además acorde lo dispuesto en el artículo 20 del Decreto 656 de 1994 en consonancia con el artículo 48 del Decreto 1748 de 1995 y el artículo 2 del Decreto 13 de 2001 junto con el afiliado, tiene la obligación de reportar la historia laboral verificada y certificada del beneficiario al emisor del bono, con el fin de efectuar al cálculo correcto del bono pensional.
- No puede asumir la responsabilidad que le asigne la Ley 100 de 1993 a AFP Porvenir.
- Previo a la emisión y redención del bono pensional Tipo A Modalidad 2, AFP Porvenir debe realizar la solicitud, la cual fue ingresada el 18 de junio de 2020.
- La Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Neiva, debe confirmar la historia laboral, con base en la que se está liquidando el bono pensional reclamado (ar. 7 Dec. 3798 de 2003).

c) Tribunal Superior de Bogotá Sala Penal.

Mediante oficio No. T2 – IGS – 3591 remitió copia del expediente de acción de tutela 2016-1223.

d) Administradora Colombiana de Pensiones.

- El accionante se encuentra trasladado del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad – AFP Porvenir S.A.
- El estudio y reconocimiento del Bono pensional solicitado le compete AFP Porvenir S.A., teniendo en cuenta que dicha entidad tiene la afiliación vigente y administra el ahorro del accionante, además debe adelantar ante la Oficina de



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público las gestiones para el financiamiento de una eventual prestación económica teniendo en cuenta el artículo 48 del Decreto 1748 de 1995 modificado por el artículo 20 del Decreto 1513 de 1998.

- No hay solicitudes del actor ante Colpensiones.

e) Ministerio de Defensa.

- El accionante no radicó ningún documento.
- La entidad responsable de definir la prestación del actor es ADP Porvenir.
- No le compete determinar si el capital del accionante le permite acceder a una pensión de vejez.
- Se debe realizar solicitud por la AFP para liquidar, emitir y redimir los bonos pensionales, lo cual no ha sido realizado por AFP Porvenir.

f) Dirección Seccional de la Administración Judicial Neiva.

- No se dan los requisitos de procedibilidad del inciso 2 del artículo 86 de la Constitución Política.
- Con el formato H2020060356 dio respuesta a la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda, adjunta oficio CAFLO20-430 del 30 de julio de 2020.

g) Caja de Compensación Familiar Compensar.

- El señor Eduardo Valencia Méndez está vinculado como cotizante independiente desde el 17 de febrero de 2020.

**6.- Pruebas:**

Las documentales existentes en el proceso.

**7.- Problema jurídico:**



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

¿Existe vulneración a los derechos implorados por el tutelante por cuenta de las accionadas y entidades vinculadas?

**8.-Derecho vulnerado:**

- Conforme los hechos objeto de la acción de tutela se advierte que puede verse afectado el derecho fundamental a la seguridad social, contemplado en el artículo 48 de la Constitución, respecto de lo cual la Corte Constitucional en providencias como la T-144 de 2020, indicó:

*“El derecho fundamental a la seguridad social. El artículo 48 de la Constitución consagra a la seguridad social como (i) un “derecho irrenunciable”, que se debe garantizar a todos los habitantes del territorio nacional<sup>[46]</sup>; y (ii) como “servicio público de carácter obligatorio”, que se presta bajo la dirección, coordinación y control del Estado, por entidades públicas o privadas, con sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley<sup>[47]</sup>.*

31. *De acuerdo con los dispuestos en el artículo 48 de la CP, la jurisprudencia de esta Corte<sup>[48]</sup> ha determinado que el derecho fundamental a la seguridad social se puede definir como aquel “conjunto de medidas institucionales tendientes a brindar progresivamente a los individuos y sus familias, las garantías necesarias frente a los distintos riesgos sociales que puedan afectar su capacidad y oportunidad, en orden a generar los recursos suficientes para una subsistencia acorde con la dignidad del ser humano”<sup>[49]</sup>. Con el objeto de desarrollar esta disposición constitucional y materializar este conjunto de medidas, el Congreso expidió la Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”. Este Sistema tiene como finalidad procurar el bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, mediante la protección de las principales contingencias que los afectan<sup>[50]</sup>, a partir de cuatro componentes básicos: (i) el sistema general de pensiones, (ii) el sistema general de salud, (iii) el sistema general de riesgos laborales y (iv) los servicios sociales complementarios<sup>[51]</sup>.*

32. *En lo que respecta al Sistema General de Pensiones, el artículo 10 de la Ley 100 de 1993 consagra que su principal objetivo es el de garantizar a la población el amparo contra tres contingencias: (i) vejez; (ii) invalidez; y (iii) muerte. En efecto, la legislación establece que una vez estas contingencias ocurran, y bajo el cumplimiento de los requisitos legales, se procederá “al reconocimiento de las pensiones de jubilación, invalidez y sobrevivientes de los afiliados, o de sus beneficiarios o al otorgamiento de las prestaciones sociales que operan en su reemplazo”<sup>[52]</sup>.*

- En relación con el derecho al mínimo vital, la jurisprudencia lo ha contemplado como un presupuesto básico para el efectivo goce y ejercicio de la totalidad de los derechos fundamentales, pero que se constituye en un concepto indeterminado que depende de las circunstancias particulares de cada caso particular, al efecto indicó en sentencia T-157 de 2014:

*“el mínimo vital, considerado éste como aquellos recursos absolutamente imprescindibles para solucionar y satisfacer no solamente las necesidades primarias de alimentación y vestuario, sino aquellas relacionadas con la salud, educación, vivienda, seguridad social y medio ambiente, factores insustituibles para la preservación de calidad de vida”<sup>[31]</sup>.*

*“Bajo esta regla, el mínimo vital es concebido en la jurisprudencia constitucional como un concepto indeterminado cuya concreción depende de las circunstancias particulares de cada caso<sup>[35]</sup>. En este sentido, la vulneración del derecho al mínimo vital puede*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

*establecerse atendiendo a las consecuencias que para la persona tiene la privación de sus ingresos laborales en la situación concreta en que se encuentra.*

*Lo anterior conlleva, necesariamente, que el juez constitucional para efectos de otorgar o negar el amparo solicitado, en primer lugar, realice una valoración concreta de las necesidades básicas de la persona y su entorno familiar y de los recursos necesarios para sufragarlas, y, en segundo lugar, determine si el mínimo vital se encuentra amenazado o efectivamente lesionado[36].”*

- Resulta indiscutible, que el debido proceso en los términos del art. 29 de la Constitución política se profesa sobre toda clase actuaciones tanto judiciales, administrativas y frente a particulares, por ende es necesario que se respeten las garantías innatas a este derecho fundamental.

En este orden el derecho al debido proceso ha sido definido por la jurisprudencia constitucional, fijando la procedencia excepcional de la acción tutelar en algunos aspectos, tal como lo recalco mediante sentencias T- 957 de 2011, C- 341 de 2014 y T-036 de 2018, así:

*“...Esta Corporación ha definido el debido proceso administrativo como “(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal”. Lo anterior, con el objeto de “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.*

*(...) Sin embargo, excepcionalmente, es posible tramitar conflictos derivados de actuaciones administrativas por vía de la acción de tutela, bien sea porque se acredite la amenaza de un perjuicio irremediable, caso en el cual cabe el amparo transitorio, o porque se establece que los medios de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son ineficaces para la protección del derecho a la luz de las circunstancias de cada caso en particular, evento en el que opera como mecanismo definitivo. La jurisprudencia constitucional también ha señalado que la posibilidad de acudir directamente a la acción de tutela ante la revocatoria unilateral de un acto administrativo de contenido particular y concreto sin la debida observancia del debido proceso, pretende asegurar que el administrado pueda continuar gozando de sus derechos, mientras la autoridad administrativa cumple con el mandato legal de demandar su propio acto ante la jurisdicción competente, pues no resulta constitucionalmente admisible que dicha carga sea trasladada al particular...”<sup>1</sup>*

(...)

*“...El debido proceso como derecho fundamental, se encuentra consagrado expresamente en el artículo 29 de la Constitución Política, y como primer elemento cabe resaltar su aplicación no solo para los juicios y procedimientos judiciales, sino también para todas las actuaciones administrativas, cuando establece que: “El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales o administrativas”. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la extensión del debido proceso a las actuaciones administrativas, tiene por objeto garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y extiende su cobertura al ejercicio de la administración pública, en la realización de sus objetivos y*

<sup>1</sup> Corte Constitucional Sentencia T- 957 de 2011 con ponencia del Magistrado Dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

*finestatales, cobijando todas sus manifestaciones, “en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”[14]....*

(...)

*“El artículo 29 de la Constitución Política consagra el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado no solo en el ámbito de las actuaciones judiciales sino también en todas las actuaciones, procedimientos y procesos administrativos, de manera que se garantice (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados.”*

**-** En lo que toca a la confianza legítima la Corte Constitucional en providencias como la T-453 de 2018, ha indicado que se trata de un principio, el cual se constituye en:

*“El principio de confianza legítima funciona entonces como un límite a las actividades de las autoridades, que pretende hacerle frente a eventuales modificaciones intempestivas en su manera tradicional de proceder, situación que además puede poner en riesgo el principio de seguridad jurídica. Se trata pues, de un ideal ético que es jurídicamente exigible. Por lo tanto, esa confianza que los ciudadanos tienen frente a la estabilidad que se espera de los entes estatales, debe ser respetada y protegida por el juez constitucional.”*

- En relación con el derecho de petición, se tiene que el mismo está catalogado como fundamental de aplicación inmediata, según el artículo 85 de la Constitución Política y está definido en el artículo 23 ibídem como el que tiene toda persona a presentar peticiones a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución.

Es así, que mediante precedente jurisprudencial, la Corte Constitucional ha fijado características especiales, que buscan la resolución y protección inmediata de este derecho fundamental, donde ha considerado que el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; En este sentido, esa Corporación ha manifestado en varios pronunciamientos como la sentencia T- 377 de 2000 reiterada por la sentencia T- 161 de 2011, T-146 de 2012, y más recientemente la T-149 de 2013 y más recientemente en pronunciamiento en sentencia T- 139 de 2017 MP Gloria Stella Ortiz Delgado, que indicó:

*“...19.- De conformidad con el artículo 23 de la Constitución Política “[t]oda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”*

*La Corte ha señalado, en reiteradas oportunidades, que el derecho fundamental de petición es esencial para la consecución de los fines del Estado tales como el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

*Constitución, y la participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan, así como para asegurar que las autoridades cumplan las funciones para las cuales han sido instituidas.[34]*

20. Asimismo, esta Corporación ha indicado que el derecho de petición se satisface cuando concurren los siguientes elementos que constituyen su núcleo esencial[35]: (i) la posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la prontitud y oportunidad de la respuesta, es decir, que se produzca dentro de un plazo razonable, que debe ser lo más corto posible[36]; (iii) la emisión de una respuesta clara, precisa y de fondo, que supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa y congruente, es decir sin evasivas, respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados y (iv) la pronta comunicación de lo decidido al peticionario, al margen de que la respuesta sea favorable o no, pues no necesariamente se debe acceder a lo pedido[37]...”

**9.-Procedencia de la acción de tutela para la emisión de bonos pensionales:**

a.- *Fundamentos de derecho:* En materia de un derecho pensional la Corte Constitucional en providencias como la T-043 de 2019 ha decantado que la acción de tutela, procede excepcionalmente, para garantizar el derecho a la seguridad social por conexidad al mínimo vital:

*“En lo referente a la posibilidad de instaurar acción de tutela para solicitar el reconocimiento y pago de prestaciones sociales, esta Corporación ha dejado sentado que si bien estos asuntos deben someterse a consideración de los jueces de la Jurisdicción Ordinaria Laboral, tal regla puede replantearse a medida que surjan circunstancias excepcionales que ameriten la necesidad de salvaguardar garantías iusfundamentales cuya protección resulta impostergable.*

*En este sentido, esta Corte ha indicado que en aquellos eventos en los que se busca el reconocimiento de un derecho pensional por vía tutela, el análisis de procedibilidad formal se flexibiliza dependiendo de las circunstancias personales del accionante, es por ello que debe analizarse, por ejemplo, si se trata de un sujeto de especial protección constitucional, como es el caso de personas que por sus condiciones físicas o mentales se encuentren en estado de debilidad manifiesta, y además se encuentren imposibilitados para procurarse los medios necesarios que garanticen sus necesidades básicas.*

*Bajo este panorama, esta Corporación ha considerado que, la acción de tutela resulta procedente para el reconocimiento de pretensiones pensionales “ si su desconocimiento compromete de forma conexas derechos fundamentales como el mínimo vital y la vida digna, y el juez constitucional, a la luz de las particularidades fácticas del caso en revisión, arriba a la conclusión de que el mecanismo judicial de que dispone el interesado es ineficaz, debido a que no resuelve el conflicto de manera integral o no es lo suficientemente expedito frente a la exigencia de protección inmediata de derechos fundamentales”<sup>[12]</sup>*

*Ahora bien, la Corte ha señalado que en el caso de aquellas personas que se encuentran en condición de discapacidad “el rigor del principio de subsidiariedad debe ser atemperado debido a que, según lo ha establecido el artículo 47 del texto constitucional, el Estado debe ofrecer a las personas que padecen disminuciones de orden físico, sensorial o síquico un tratamiento privilegiado, obligación en la cual se encuentra comprendido el deber de ofrecer a los discapacitados la atención especializada que requieran. En idéntico sentido, el artículo 13 superior consagra la obligación en cabeza del Estado de promover las condiciones que procuren una igualdad real y efectiva entre los ciudadanos, lo cual supone la adopción de ‘medidas a favor de grupos discriminados o marginados. En consecuencia, la solución de este tipo de controversias debe llevarse a cabo con esmerada cautela y prontitud, en la medida en que se encuentran comprometidos los derechos de un sector de la población que se haya en condiciones de acentuada indefensión.”<sup>[13]</sup>”*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

b.- *Verificación de requisitos generales para el caso concreto:* En lo referente a **legitimación en la causa**, se evidencia que el accionante envió solicitud dirigida a la accionada.

En el apartado de **subsidiariedad no** se verifica en tanto el accionante puede acudir a la jurisdicción ordinaria laboral.

*“Esta Corporación ha señalado que con fundamento en el principio de subsidiariedad, prima facie, la acción de tutela resulta improcedente para resolver controversias de tipo laboral o pensional, bajo el entendido de que los mencionados asuntos deben ser conocidos por la jurisdicción ordinaria laboral, mediante el ejercicio del medio judicial respectivo, pues se trata de hechos originados en un contrato de trabajo<sup>2</sup>.” (T-477 de 2017)*

**10.- Consideraciones probatorias y jurídicas:**

a.- **Normas aplicables:** Artículo 46, 48 y 49 de la Constitución Política.

b.- **Caso concreto:**

Revisadas las pretensiones del actor y el devenir de la acción de tutela, advierte el Despacho que el objeto principal de la misma y que podría afectar derechos fundamentales, es el trámite dado a la solicitud de pensión realizada mediante derecho de petición del 18 de junio de 2020.

Este Despacho judicial considera que la petición del accionante, no fue resuelta acorde los parámetros dispuestos por la Corte Constitucional en providencias como la C-951 de 951 en lo que se refiere al núcleo esencial del derecho de petición, teniendo en cuenta que fue solicitado:

*“Muy respetuosamente me permito solicitarles se proceda a realizar el trámite de pensión sin ninguna dilación, como en efecto, realice los trámites pertinentes ante la Oficina de Fondos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme fue ordenado mediante fallo de tutela proferido por el Honorable Tribunal Superior de Bogotá Sala Penal de fecha 3 de junio de 2016, mediante radicado número 110011220400020160122300, el cual la OBP Y LA ADMINISTRADORA DE FONDOS Y PENSIONES S.A PORVENIR deben actuar diligente, oportuna y coordinadamente porque la dilación en su emisión, vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de las personas, cuando aquellos son determinantes para el reconocimiento y pago de la pensión de vejez, conforme lo ha sostenido la Sala de Casación Penal.”*

<sup>2</sup> Sentencia T-205 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

La parte accionada AFP Porvenir dio respuesta (rad. 0100222107750000), donde indicó:

*“Ahora bien, realizadas las validaciones pertinentes, es necesario se culmine el proceso de conformación de historia laboral que actualmente se encuentra en trámite. **Una vez finalizado dicho trámite, lo invitaremos a formalizar la solicitud pensional.**” (Subrayado fuera de texto).*

Se pone de presente que la acción de tutela es procedente en atención a que la Corte Constitucional determinó que para la protección del derecho de petición no hay otro mecanismo ordinario idóneo para su protección, al precisar en sentencia T-451 de 2017 que:

*“La jurisprudencia de esta Corporación ha sido consistente en señalar que cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo. En tal sentido, quien encuentre que la respuesta a su derecho de petición no fue producida en debida forma, ni comunicada dentro de los términos que la ley señala, y que en esa medida vea afectada esta garantía fundamental, puede acudir directamente a la acción de amparo constitucional.”*

La respuesta de AFP Porvenir lesiona el elemento integrador del núcleo esencial del derecho de petición determinado por la Corte Constitucional<sup>3</sup> de dar una respuesta de fondo<sup>4</sup>.

Lo anterior en atención a que la respuesta dada por la parte acciona no cumple con los requisitos dispuestos por la Corte Constitucional<sup>5</sup> de ser precisa, congruente y consecuente con el trámite surtido, en tanto que al indicar que *“una vez finalizado dicho trámite, lo invitaremos a formalizar la solicitud pensional”*, se torna en evasiva al esquivar el alcance

<sup>3</sup> Sentencia T-451 de 2017 “33. Ab initio, se destaca que el derecho de petición reconocido en el artículo 23 de la Constitución y desarrollado en la Ley Estatutaria 1755 de 2015 es un derecho fundamental en cabeza de personas naturales y jurídicas cuyo núcleo esencial está compuesto por: (i) la pronta resolución; (ii) la respuesta de fondo; y (iii) la notificación de la respuesta.”

<sup>4</sup> Sentencia T-734 de 2010 “Se ha dicho en reiteradas ocasiones que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna<sup>44</sup> a la petición elevada. Además, que ésta debe ser de fondo. Estas dos características deben estar complementadas con la congruencia de lo respondido con lo pedido. Así, la respuesta debe versar sobre aquello preguntado por la persona y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición. Esto no excluye que además de responder de manera congruente lo pedido se suministre información relacionada que pueda ayudar a una información plena de la respuesta dada.”

<sup>5</sup> Sentencia C-951 de 2014 “(iii) Respuesta de fondo: dentro del núcleo esencial del derecho de petición se encuentra la obligación que tienen las autoridades y los particulares de responder de fondo las peticiones de forma clara además de precisa[137]. Tal deber es apenas obvio, pues de nada serviría reconocer a la persona el derecho a presentar peticiones si estas no deben resolverse materialmente[138].

La jurisprudencia de la Corte ha precisado[139] que la respuesta de los derechos de petición debe observar las siguientes condiciones para que sean considerada válida en términos constitucionales: “(i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”(resaltado no es del texto).

En cumplimiento de esos requisitos, en la Sentencia T-149 de 2013, la Sala Tercera de Revisión consideró que una respuesta ilegible de una solicitud presentada por el ciudadano vulneró su derecho de petición. Al mismo tiempo, la Corte ha reprochado las respuestas abstractas[140] o escuetas[141] a las peticiones presentadas por los usuarios. Lo propio, ha ocurrido cuando las autoridades responden que la solicitud del ciudadano se encuentra en trámite[142].”



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

de la solicitud, ya que al limitarse a señalar que al realizarse *“las validaciones pertinentes, es necesario se culmine el proceso de conformación de historia laboral que actualmente se encuentra en trámite”*, no niega o concede la solicitud, situación que de acuerdo a lo señalado por la Corte Constitucional se constituye en el no agotamiento del derecho de petición, tal como fue indicado en sentencia T-080 de 2000 la cual fue tomada de la sentencia C-951 de 2014, al indicar:

*“Cuestión distinta ocurre con las respuestas evasivas, es decir, aquellas que soslayan el verdadero alcance de la solicitud sin negar o conceder lo pedido, pues éstas no agotan el derecho de petición en cuanto, por su intermedio, la entidad pública o privada a quien corresponda el referido pronunciamiento, además de desorientar al peticionario y crearle incertidumbre en punto a la inquietud formulada, está eludiendo el cumplimiento de su deber y desconociendo el principio de “eficacia” que según el artículo 209 de la Carta debe gobernar el desarrollo de la función pública.[1] Según lo ha sostenido la Corte Constitucional:*

*“El peticionario no queda satisfecho cuando, siendo competente la autoridad a quien dirige su petición, ella se limita a enviar una contestación vacía de contenido, en la que finalmente, aparentando que se atiende a la persona, en realidad no se decide sobre el tema objeto de su inquietud, sea en interés público o privado, dejándola en el mismo estado de desorientación inicial”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Quinta de Revisión. Sentencia T-228 del 13 de mayo de 1997).”*

Más aun, teniendo en cuenta el artículo 16 de la Ley 1755 de 2015, determina que la petición no puede ser rechazada por inadecuada o incompleta fundamentación, y no puede considerarse incompleta por falta de requisitos o documentos que no sean necesarios para resolverla o se encuentren dentro de sus archivos.

Si AFP Porvenir consideraba que debía realizar validaciones y se debía culminar el proceso de conformación de historia laboral, no solo debió informa tal situación al accionante, sino que adicionalmente debió señalar un plazo razonable en la que se daría respuesta (art. 14 Ley 1755 de 2015), y no simplemente dejarlo supeditado a que *“una vez finalizado dicho trámite, lo invitaremos a formalizar la solicitud pensional”*.

Se debe agregar que, la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Neiva – Huila, mediante oficio CAFLO20-430, informó al Jefe Oficina de Bonos Pensionales Ministerio de Hacienda, que:

*“Dando cumplimiento a su solicitud de fecha 21 de junio de 2020 y fecha de recibo en esta dependencia el 29 de julio del presente año, comedidamente me permito reportar que la confirmación de la información de historia laboral utilizada para la liquidación, emisión y/o reconocimiento de un bono pensional según la Ley 100 de 1993 del Señor EDUARDO VALENCIA MENDEZ C.C. 17.628.943 es correcta y de igual forma reportamos que no existe información adicional ni diferente a la allí señalada, por lo tanto se confirma y se adjunta el formato debidamente diligenciado.”*



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

Lo anterior quiere decir que ya no resulta de recibo la indicación que realizó Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A., en el informe presentado a este Despacho, que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público detuvo la emisión del bono pensional en tanto el empleador Dirección Ejecutiva de Administración Judicial Seccional Neiva no ha confirmado la historia laboral, y por tanto le impedía solicitar la emisión y el reconocimiento del bono pensional.

*“Sin embargo, la oficina de bonos pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tiene detenida la emisión del bono pensional bajo la siguiente Observación **“EL EMPLEADOR 800165866 - DIRECCION EJECUTIVA DE ADMINISTRACION JUDICIAL SECCIONAL NEIVA NO HA CONFIRMADO LA HISTORIA LABORAL. LA COMUNICACION DE CONFIRMACION ASOCIADA ES H2020060356”** que impiden material y jurídicamente a esta Sociedad Administradora solicitar la emisión y el reconocimiento del bono pensional y consecuentemente el reconocimiento de la garantía de pensión mínima a cargo de esa entidad.”*

Visto lo anterior se tiene que Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A., teniendo en cuenta las obligaciones establecidas en el artículo 20 del Decreto 1513 de 1998, puede brindar una respuesta al accionante acorde lo dispuesto en la Ley 1755 de 2015.

Vale la pena aclarar, que lo indicado en párrafos precedentes no quiere decir que responder el derecho de petición implique otorgar lo pedido tal como lo ha sostenido la Corte Constitucional, en sentencias como la C-951 de 2014, donde dispuso:

*“Ahora bien, en materia de respuesta de fondo a las solicitudes, la Corte ha advertido que la resolución de la solicitud no implica otorgar lo pedido por el interesado. Lo anterior, en razón de que existe una diferencia entre el derecho de petición y el derecho a lo pedido, que consiste en que: “el derecho de petición se ejerce y agota en la solicitud y la respuesta. No se decide propiamente sobre él [materia de la petición], en cambio si se decide por ejemplo sobre el reconocimiento o no del derecho subjetivo invocado ante la administración para la adjudicación de un baldío, el registro de una marca, o el pago de una obligación a cargo de la administración”<sup>1145</sup>. Así, el derecho a lo pedido implica el reconocimiento de un derecho o un acto a favor del interesado, es decir el objeto y contenido de la solicitud, la pretensión sustantiva. Por ello, responder el derecho de petición no implica otorgar la materia de la solicitud.”*

Resulta pertinente indicar que aun cuando en el informe rendido por la parte accionada ante este Despacho, da una serie de explicaciones respecto de lo pretendido por el accionante y la respuesta otorgada, las mismas no se constituyen en cumplimiento del derecho de



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

petición<sup>6</sup>, teniendo en cuenta que el núcleo de este se entiende satisfecho cuando le es contestada la petición al solicitante<sup>7</sup>.

Por lo expuesto resulta procedente ordenar a Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A., que proceda a dar respuesta al derecho de petición formulado por el accionante Eduardo Valencia Méndez teniendo en cuenta los componentes del núcleo esencial de éste, esto es, “(i) la pronta resolución; (ii) la respuesta de fondo; y (iii) la notificación de la respuesta.”<sup>8</sup>.

Ahora bien, no resulta procedente por este medio ordenar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – OBP, realice inmediatamente el trámite de emisión y expedición del bono pensional y que AFP Porvenir resuelva de fondo sobre la prestación económica, en tanto que:

- El accionante señor Eduardo Valencia Méndez, de ser el caso debe solicitar al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá Sala Penal, el cumplimiento del fallo emitido el 31 de mayo de 2016 (Rad. 11001220400020160122300 (096), acorde lo dispuesto en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, si se tiene en cuenta que el referido Tribunal indicó:

*“Así las cosas, corresponde a la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial hacer pronunciamiento sobre las inconformidades respecto de la historia laboral del señor Valencia Méndez y remitirlo a la OBP para que, una vez aclarada la información, esta última continúe con el trámite de emisión y expedición del bono pensional y, de esta forma, Porvenir, como administradora a la cual se encuentra afiliado el accionante, pueda resolver de fondo sobre la prestación económica. En consecuencia, se concederá la protección al debido proceso y se ordenará al director ejecutivo seccional que, dentro de los tres días siguientes a la notificación del fallo, si no lo hubiere hecho, haga las aclaraciones pertinentes respecto de lo mencionado por la OBP en el oficio 2-2016-018423, del que se le remitió copia. Del cumplimiento a esta disposición deberá dar informe a la Sala dentro de los cinco días posteriores.”*

<sup>6</sup>Sentencia T-734 de 2010 “El derecho de petición sólo se ve protegido en el momento en que la persona que elevó la solicitud conoce su respuesta<sup>[5]</sup>. Se hace necesario reiterar que no se considera como respuesta al derecho de petición aquella presentada ante el juez, puesto que no es él el titular del derecho fundamental<sup>[6]</sup>.”

<sup>7</sup> Sentencia T-498 de 1998 tomada de la sentencia C-951 de 2014 ““Lo que la entidad sindicada de violar el derecho de petición informe al juez de tutela para justificar la mora en la resolución o para suministrar datos sobre el trámite de una solicitud no constituye respuesta al peticionario. El sentido del derecho fundamental en cuestión radica en que sea la persona solicitante la que reciba contestación oportuna. Cuanto se haga luego ante el juez de tutela, puesto que precisamente tal acción tiene por fundamento la violación del derecho, es ya tardío e inútil, a no ser que se trate de probar documentalmente que ya hubo respuesta y que ella se produjo en tiempo, con lo cual se desvirtuaría el cargo formulado. “Tener por contestación lo que se informa al juez, en especial si - como en este caso- se está reconociendo por el propio ente obligado que todavía no se ha respondido la solicitud, es contraevidente”.( Sentencia T 388 de 1997 MP Hernández)[5]”

<sup>8</sup> Sentencia T-451 de 2017



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

- 
- Si en gracia de discusión este Despacho judicial tuviera que realizar pronunciamiento de lo solicitado, se debe tener en cuenta que Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A. debe realizar la solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público – OBP, acorde lo preceptuado en Decreto 1513 de 1998.
  - Solo fue hasta el 30 de julio de 2020 que mediante oficio CAFLO20-430 la Dirección Ejecutiva Seccional de Administración Judicial Neiva – Huila, indicó que la historia laboral es correcta, habiendo transcurrido apenas dos días, por tanto emitir una orden sería materialmente imposible de acatar, dado que Administradora de Fondo de Pensiones y Cesantías Porvenir S.A., debe realizar la verificación de los requisitos, y se debe tener en cuenta la máxima que nadie está obligado a lo imposible.

*“No obstante, puede ocurrir que el incumplimiento obedezca a situaciones que hacen que la orden impartida sea materialmente imposible de acatar. Frente a estas circunstancias, la Corte Constitucional se ha abstenido de proferir órdenes dirigidas a garantizar el cumplimiento de la sentencia de tutela, bajo el argumento de que no se puede obligar a una persona natural o jurídica, a lo imposible, como es el caso de la garantía de la estabilidad laboral de un trabajador vinculado a una empresa que ha dejado de existir.” (A203-16).*

- Sin dejar de lado que el actor manifestó que vive de lo que le suministra su hija, lo cual resulta acorde con el deber de solidaridad de la familia con sus parientes, teniendo en cuenta lo señalado por la Corte Constitucional en providencias como la T-032 de 2020.
- Por otra parte se debe tener en cuenta que la acción de tutela es improcedente para resolver controversias de tipo pensional, en tanto estos asuntos deben ventilarse en la jurisdicción ordinaria laboral.
- Y en sentencia T-1103 de 2001 la Corte Constitucional señaló que la acción de tutela no es para ordenar el giro de un bono pensional de manera informal, cuando no se agotaron los trámites administrativos para disfrutar del derecho.

*“La acción de tutela no está delineada para ordenarse el giro de un bono pensional de manera informal, ni para pagarse la mesada de una pensión de invalidez que no está reconocida, cuando no se han agotado los trámites administrativos para disfrutar de ese derecho. La solicitud del bono se condiciona a las exigencias propias de las disposiciones legales o los reglamentos internos de las empresas administradoras de pensiones -EAP-.”*

En consecuencia, el Juzgado Diecisiete (17) Civil del Circuito de Bogotá D.C., administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.



**Juzgado Diecisiete Civil del Circuito de Bogotá, D.C.**

Carrera 10 No 14 – 15 piso 15 – Telefax: 282 0030 – Bogotá – Colombia  
Correo: ccto17bt@cendoj.ramajudicial.gov.co

---

**RESUELVE:**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho fundamental de petición del señor **EDUARDO VALENCIA MÉNDEZ** identificado con C.C. N° 17.628.943 contra **ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A.**, de acuerdo a la parte motiva del presente fallo.

**SEGUNDO: ORDENAR** a **ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A.**, que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes al recibo de la comunicación del presente fallo, proceda a dar respuesta de **fondo, clara, oportuna y completa** frente a la petición presentada por el accionante el 18 de junio de 2020 acorde con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** Negar las demás pretensiones formuladas por el accionante.

**CUARTO:** No emitir orden respecto de las demás entidades accionadas y vinculadas.

**QUINTO: NOTIFICAR** lo aquí resuelto a las partes por el medio más expedito y eficaz de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 16 del Decreto 2591 de 1991. Con la notificación que se realice a **ADMINISTRADORA DE FONDO DE PENSIONES Y CESANTÍAS PORVENIR S.A.**, anéxese copia de la respuesta dada por **DIRECCIÓN SECCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN JUDICIAL DE NEIVA** junto con sus anexos.

**SEXTO: REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE,**

**CESAR AUGUSTO BRAUSÍN ARÉVALO**

**JUEZ**